

Rui Nuno Baleiras

*Universidade Nova de Lisboa
Faculdade de Economia*

Agosto de 2001

18.1 Introdução

Nos últimos anos, a descentralização orçamental tem adquirido uma importância cada vez maior na agenda política de muitos países. Este fenómeno é bastante generalizado, com desenvolvimentos recentes em contextos político-económicos tão diversos como a União Europeia, a Rússia, o sudeste asiático ou a América Latina. Abrange não apenas nações com sistemas políticos federais há muito consolidados (casos da Alemanha e da Argentina, por exemplo) como também países com estruturas até há pouco tipicamente unitárias — como são os casos da França e da Dinamarca. O tema está igualmente presente nas preocupações de várias organizações internacionais com responsabilidades no desenho institucional, como atestam os exemplos do Banco Mundial e do Banco Inter-Americano para o Desenvolvimento.¹ O próprio Fundo Monetário Internacional, que tradicionalmente encarava a descentralização como uma ameaça à solidez das finanças públicas, mudou há pouco tempo de posição, passando a recomendar reformas que aproximem as escolhas públicas das preferências dos cidadãos, a par de mecanismos de financiamento que garantam o equilíbrio nas contas públicas consolidadas.²

A Europa apresenta, hoje em dia, uma situação interessante em matéria de arquitectura do sector público administrativo. Por um lado, muitos Estados-membros estão, ou estiveram no passado recente, empenhados em processos de descentralização interna. Por outro, o aprofundamento da integração europeia está a conduzir à centralização de funções que tradicionalmente constituíam prerrogativas de soberania nacional. O federalismo nas finanças públicas é já um facto na União Europeia e não deixará de condicionar o debate sobre federalismo político que se avizinha para um futuro próximo.

Em Portugal, nunca o tema esteve tão actual. Após o intenso debate nacional sobre a Regionalização, esperam-se iniciativas concretas de descentralização de competências e meios financeiros. Com efeito, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, abre a possibilidade de atribuição até 2003 de novas competências aos municípios e freguesias na provisão de bens e serviços públicos. Desejavelmente, essas medidas não serão tomadas de forma gratuita, antes decorrerão e implicarão uma reflexão profunda sobre o desenho institucional dos próprios municípios e sobre os custos e benefícios da descentralização em

* O presente texto foi formatado para figurar como Capítulo 19 no livro “Economia e Desenvolvimento Regional” em preparação pela *Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*. O autor agradece os comentários do amigo José Eduardo Abraços.

¹ Vejam-se Banco Mundial (2000, 1997) e Banco Inter-Americano para o Desenvolvimento (1997).

² A nova abordagem do Fundo está reflectida em Ter-Minassian (1997).

concreto de cada uma das novas competências. Com a primeira revisão da Lei das Finanças Regionais, a ocorrer até final de 2001, também ao nível regional se abre uma oportunidade de ajustamento nas relações financeiras intergovernamentais.

Nestas circunstâncias, afigura-se útil reflectir pedagogicamente sobre o interesse económico da descentralização orçamental. Por limitações de espaço, a discussão neste capítulo é focalizada no lado da despesa e as ilustrações dizem respeito sobretudo a Portugal. O texto está organizado do seguinte modo. As duas próximas secções visam motivar o leitor: assim, a Secção 18.2 dá conta da diversidade internacional em matéria de desenho institucional e a Secção 18.3 oferece algumas medidas da dimensão dos governos subnacionais em Portugal. Segue-se uma análise normativa, constituída pelas Secções 18.4 a 18.6. Aquela reflecte sobre o papel dos governos subnacionais numa economia de mercado, identificando as funções orçamentais descentralizáveis. Os fundamentos da despesa pública regional e local são amplamente discutidos nas Secções 18.5 e 18.6. A análise económica é profusamente acompanhada de exemplos portugueses e complementada, na Secção 18.7, com uma apreciação da legislação nacional sobre competências de despesa das Regiões Autónomas e dos Municípios. Ainda nesta secção, expõem-se vários elementos quantitativos que ajudam a compreender as opções de despesa que estes níveis de administração têm tomado recentemente. Finalmente, surge a conclusão na Secção 18.8.

O texto está escrito de modo a permitir vários aproveitamentos pedagógicos. Docentes essencialmente interessados na realidade institucional e na dimensão dos subsectores públicos regional e local em Portugal poderão recomendar apenas as Secções 18.2, 18.3 e 18.7. A compreensão das mesmas não requer a leitura das demais nem pressupõe conhecimentos prévios de economia por parte dos alunos. As disciplinas orientadas para a fundamentação económica da descentralização orçamental deverão privilegiar as Secções 18.4 a 18.6. Finalmente, nas disciplinas onde seja possível ministrar uma dose equilibrada de teoria e prática, os respectivos docentes poderão optar pela versão integral deste capítulo.

18.2 Níveis de governo

Tipicamente, a administração pública é exercida em vários níveis territoriais. Em quase todos os países, há um governo com autoridade sobre todo o espaço nacional (governo central) e um determinado número de governos com jurisdição sobre subconjuntos do território nacional — governos subnacionais. Por sua vez, estes subconjuntos podem distribuir-se por um único ou por vários níveis hierárquicos. A Figura 19.1 dá uma imagem das hierarquias possíveis. Há, no entanto, países onde não existe o nível regional (como sucede na Grécia), assim como há casos com vários níveis locais. Mais, tal como sucede no espaço da União Europeia, é ainda possível registarmos a existência de um nível de governo com jurisdição sobre os próprios territórios nacionais: nível supranacional.

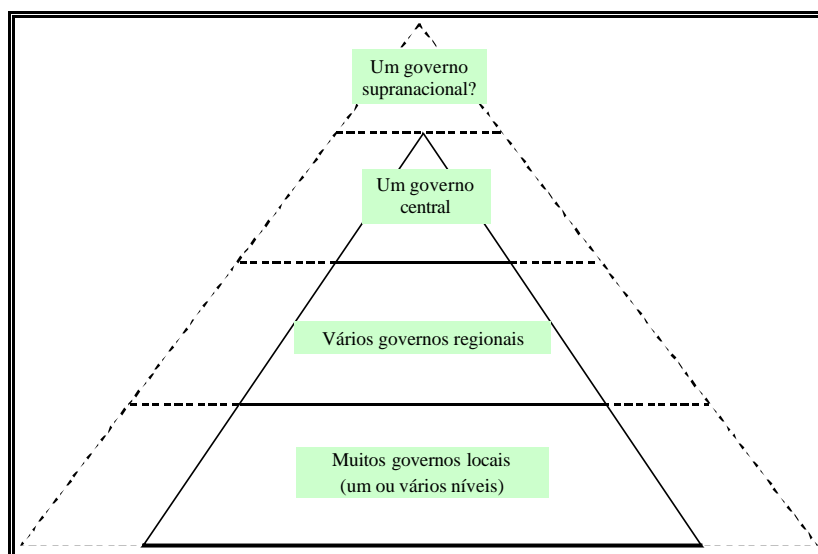


Figura 19.1 — Níveis de governo

Na Figura 19.2, descrevemos alguns exemplos. Começando pelo caso português, encontramos dois níveis de governação definidos sobre o território do Continente — nível central e nível local. Note-se que, a nível local, há dois subníveis: municípios e freguesias. No espaço dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, há um terceiro nível de administração, entre aqueles dois: nível regional. No conjunto do país, temos um governo central, dois governos regionais, 308 municípios (desde 1999) e cerca de 4.400 freguesias.³ Já em Espanha encontramos um nível regional definido sobre todo o território nacional, constituído por 17 comunidades autónomas. Ao nível local, a complexidade é bastante maior que em Portugal. Por um lado, o número de municípios é muito mais elevado, com uma dimensão média (tanto em população como em área) inferior à dos seus congéneres portugueses. Por outro, e ao contrário de Portugal, existem formas de organização local que não cobrem a totalidade do território nacional, como são os casos dos governos metropolitanos (existem apenas em Madrid, Barcelona e Valência) ou as cidades autónomas — apenas Ceuta e Melilha. Ainda ao contrário de Portugal, o regime orçamental em cada um destes subníveis não é igual para todas as unidades de governo que os compõem — mais pormenores em Roig-Alonso (1997). Com uma pirâmide tão ou mais complexa, apresentam-se os E.U.A.. A administração regional cobre todo o território nacional mas a administração local está organizada de modo diferenciado no espaço. Tal como em Espanha, há muitos pontos do território onde não existem todos os subníveis locais. Ao contrário de Portugal e Espanha, existem ao nível local governos mono-funcionais, i.e., autoridades que desempenham uma única actividade — é o caso dos distritos escolares, que apenas provêem o bem educação.

³ Curiosamente, um residente na freguesia de Bandeiras pertence simultaneamente a cinco jurisdições: *freguesia* de Bandeiras, *município* da Madalena (Ilha do Pico), *região* dos Açores, *república* portuguesa e *União* Europeia. Para todas estas jurisdições esse indivíduo elege governantes, paga impostos ou taxas e de todas elas recebe serviços públicos.

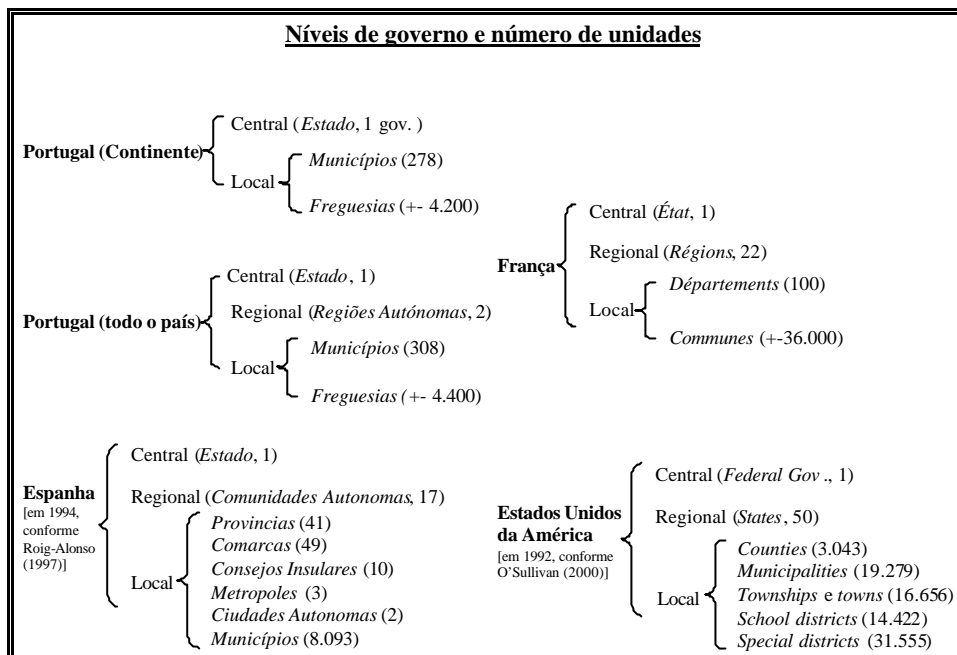


Figura 19.2 — Estrutura vertical do sector público: alguns exemplos

Contudo, a simples contagem dos níveis de administração subnacional ou do número de unidades de governo em cada um desses níveis pouco nos informa quanto à amplitude da descentralização orçamental vigente num dado país e muito menos sobre os méritos da mesma. Sobre estes aspectos, aplicados a Portugal, teremos contudo oportunidade de falar amplamente ao longo deste capítulo.

18.3 Dimensão dos governos regionais e locais em Portugal

Antes de reflectirmos sobre o papel económico dos governos subnacionais e de analisarmos detalhadamente os princípios da descentralização da despesa pública, valerá a pena obtermos uma ideia de conjunto sobre a dimensão, absoluta e relativa, que a administração pública regional e local tem em Portugal. O Quadro 19.1 sintetiza a informação mais recente — ano de 1998.⁴

Os governos subnacionais representam, em 1998, cerca de 12 por cento do conjunto da administração pública em Portugal — sector público administrativo (SPA). Parece um número modesto quando comparado com a média da União Europeia, que é cerca de 30 por cento, mas é preciso ter muito cuidado na interpretação destes rácios como medidas de descentralização orçamental. Por detrás dos números, escondem-se grandes diferenças internacionais, difíceis de apurar com rigor, em matéria de competências decisórias, tanto no lado das receitas como no das despesas.⁵

O saldo não-financeiro de um qualquer ano mede melhor a disciplina orçamental observada nesse ano do que o saldo total porque ignora as receitas e despesas contemporâneas que resultam de decisões

⁴ No momento em que este texto está a ser redigido, há dados sobre as finanças municipais até 1999 mas a informação sobre as contas das regiões termina em 1998, razão para a opção temporal tomada no Quadro 19.1.

⁵ Mais pormenores em Baleiras e Gabriel (1998), pp. 3–4.

financeiras passadas e as que têm reflexos no futuro — as chamadas receitas e despesas com activos e passivos financeiros. Assim, o simétrico do saldo não-financeiro acaba por exprimir a variação na dívida líquida do respectivo governo.⁶ No conjunto do SPA, o défice não-financeiro representa 1,3 por cento do PIB; as administrações subnacionais são responsáveis por 28 por cento desse valor. Deve, no entanto, sublinhar-se a volatilidade deste indicador, como adiante se explicará.

Quadro 19.1 — Dimensão dos governos regionais e locais em Portugal, 1998

Execução orçamental, óptica da contabilidade pública						
	RAA		RAM		Total Nacional	
	10 ⁶ contos	10 ⁶ contos	10 ⁶ contos	em % SPA	em % PIB _{A+M}	em % PIB
Governos regionais¹						
Receita total ²	112.3	134.8	247.1		30.0	1.2
Receita não-financeira ³	94.9	117.8	212.7	2.4	25.8	1.0
Despesa total ²	112.3	134.6	246.9		30.0	1.2
Despesa não-financeira ³	112.3	133.3	245.6	2.7	29.8	1.2
Saldo não-financeiro ⁴	-17.4	-15.5	-32.9	12.7	-4.0	-0.2
Governos locais⁵						
Receita total	21,8	21,3	909,9			4,5
Receita não-financeira ³	18,7	21,0	822,7	9,4		4,1
Despesa total	21,7	21,5	894,8			4,4
Despesa não-financeira ³	20,8	20,6	862,4	9,6		4,3
Saldo não-financeiro ⁴	-2,1	0,4	-39,7	15,3		-0,2
Governos subnacionais						
Receita total			1.157,0			5,7
Receita não-financeira ³			1.035,5	11,8		5,1
Despesa total			1.109,3			5,5
Despesa não-financeira ³			1.108,0	12,3		5,5
Saldo não-financeiro ⁴			-72,5	28,0		-0,4
						-1,3

1: Compreende apenas a administração pública directa (Assembleias Legislativas e Governos Regionais). Por falta de informação consolidada, exclui os Fundos e Serviços Autónomos regionais, que funcionam sob tutela dos Governos Regionais respectivos.

2: Sem contas de ordem --- i.e., excluindo receitas próprias (despesas) de Fundos e Serviços Autónomos e receitas consignadas de entidades terceiras, como Municípios do arquipélago. Acrescentando esta rubrica, a receita (despesa) total em 1998 sobe para 147,2 (147,4) milhões de contos no caso da RAA e para 156,88 (156,87) milhões de contos no caso da RAM.

3: Receita (despesa) total sem contas de ordem líquida de receitas (despesas) de capital provenientes de operações com activos e passivos financeiros.

4: O saldo não-financeiro é a diferença entre receitas e despesas excluindo as operações de tesouraria com activos e passivos financeiros. Exprime a variação no património líquido de tesouraria do governo (região ou município).

5: Compreende os Municípios e as Freguesias. Por falta de informação consolidada, exclui os Serviços Municipalizados.

RAA: Região Autónoma dos Açores. RAM: Região Autónoma da Madeira. SPA: Sector Público Administrativo. PIB: Produto Interno Bruto de Portugal (20.259 milhões de contos, mc). PIB_{A+M}: Produto Interno Bruto dos Açores e da Madeira (343 mc no caso dos Açores e 481 mc no caso da Madeira).

Fontes:

- Receitas e despesas das regiões autónomas: Tribunal de Contas (2001, 2000).
- Receitas e despesas dos municípios: DGAL (2001).
- Receitas e despesas do SPA (estimativa de execução): Ministério das Finanças (1998), pp. 72-74.
- PIB e PIB_{A+M}: INE (2001).

Em termos puramente aritméticos, o nível local representa quase 80 por cento da administração pública subnacional. Com efeito, e a título de exemplo, os 305 municípios então existentes geriram recursos no valor de 910 milhões de contos, ou seja, 4,5 por cento do PIB, contra os 247 milhões de contos administrados pelas regiões. Dentro do nível local, os municípios constituem, de longe, a principal forma de governo — em 1988, respondiam por cerca de 94 por cento da despesa local consolidada.⁷ Se as receitas regionais têm um peso pouco expressivo no conjunto do país (cerca de 1,2 por cento do PIB nacional), já o

⁶ Deve, porém, reconhecer-se que a expressão “saldo não-financeiro” não tem utilização oficial. O Tribunal de Contas prefere o conceito “saldo efectivo”: a diferença entre as receitas e as despesas inclui as operações de tesouraria com activos financeiros (empréstimos concedidos), deixando apenas de fora as operações de tesouraria com passivos financeiros — empréstimos obtidos. Assim, para o Tribunal de Contas, o simétrico do “saldo efectivo” mede o acréscimo na dívida *bruta* do governo enquanto, para nós, o simétrico do saldo não-financeiro mede o acréscimo na dívida *líquida*.

⁷ Peso calculado em Baleiras (1994), onde nas páginas 63–66 se pode encontrar uma introdução metodológica às fontes estatísticas das finanças locais portuguesas.

mesmo não se passa à escala do território sobre o qual têm jurisdição. De facto, as receitas (e despesas) totais representam 30 por cento do conjunto dos PIB regionais — 28,0 por cento no caso da Madeira e 32,7 por cento no caso dos Açores.

As contas públicas denotam algum desequilíbrio relativo no ano em apreço, já que o défice não-financeiro constitui 7 por cento das receitas não-financeiras no conjunto subnacional, contra apenas 3 por cento ao nível do SPA. Porém, a situação não inspira a mesma preocupação nos dois níveis subnacionais. No caso dos municípios, este saldo é muito volátil e sensível aos ciclos políticos pois as despesas de investimento e as receitas líquidas com passivos financeiros (endividamento) tendem a subir nos anos pré-eleitorais e a descer posteriormente — números em Baleiras (1997) e análise em Baleiras e Costa (2001).⁸ A situação merece mais atenção ao nível das regiões já que o recurso ao endividamento é sistemático. Precisamente em 1998, na sequência da aprovação da primeira Lei das Finanças Regionais, o governo central voltou a assumir boa parte da dívida regional (razão pela qual a despesa não-financeira é praticamente igual à despesa total) e, no entanto, houve receitas de passivos financeiros (acréscimo na dívida bruta) na ordem dos 34 milhões de contos, ou seja, 16,2 por cento das receitas não-financeiras.

18.4 Utilidade dos governos subnacionais

Numa classificação célebre em manuais de finanças públicas, a política orçamental serve três finalidades: estabilização, redistribuição e afectação.⁹ Esta perspectiva costuma ser apresentada no contexto de uma economia sem espaço e com uma única unidade de governo. Ora, na realidade, as economias constroem-se sobre a geografia e, como vimos nas secções anteriores, possuem com frequência vários níveis e muitas unidades de governo. Neste contexto, torna-se interessante averiguar quão bem poderão os governos subnacionais satisfazer cada um daqueles objectivos orçamentais. A eficiência no sentido de Pareto será o nosso critério de apreciação.

19.4.1 Estabilização

Qualquer economia de mercado está sujeita a flutuações ao longo do tempo. Cidadãos com preferências convexas privilegiam níveis médios a valores extremos nas variáveis que afectam o seu bem estar. Dito de outro modo, quando confrontados com flutuações incertas, a maioria das pessoas revela atitudes de aversão ao risco e, portanto, um objectivo importante da acção governamental é suavizar os ciclos económicos. A ideia é manter elevados níveis de emprego sem inflação nos bons como nos maus estados da natureza. A estabilização económica pode, pois, ser interpretada como um seguro para o qual os cidadãos se dispõem a contribuir com os seus impostos, permitindo ao governo desencadear políticas orçamentais anti-cíclicas.

⁸ 1998 é um ano pré-eleitoral ao nível local.

⁹ A classificação original deve-se a Richard Musgrave — Musgrave (1959).

Em geral, a função estabilização deve pertencer apenas ao governo central. A razão desta recomendação está na mobilidade interjurisdicional. Se um governo subnacional expande a sua despesa para contrariar uma recessão local, é de esperar que uma parte do estímulo à oferta passe a fronteira e vá antes beneficiar o emprego e o rendimento das jurisdições vizinhas. Esta “fuga” acontece na medida em que parte dos bens e serviços consumidos localmente é produzida no exterior — a economia local é aberta. Nestas circunstâncias, a comunidade local pagaria o custo total da política anti-cíclica mas só receberia uma fracção dos respectivos benefícios, uma fracção tendencialmente tão pequena quanto mais aberta ao exterior a economia local for. Inevitavelmente, o nível de estabilização local (i.e., a quantidade de seguro) seria inferior ao socialmente óptimo. No fundo, há uma externalidade interjurisdicional positiva associada à estabilização desencadeada por uma autoridade subnacional; como sucede, em geral, com qualquer externalidade positiva, o nível de provisão é inferior ao que seria eficiente. É sabido que o grau de abertura de uma economia é, em geral, tanto maior quanto menor ela for e é por este motivo que a função de estabilização é pouco eficaz se for desempenhada por governos que tenham apenas jurisdição sobre territórios tão pequenos como os municípios ou as regiões portuguesas.

Adicionalmente, devemos notar que as economias subnacionais constituem normalmente um espaço económico bastante integrado, pelo que os respectivos ciclos económicos tendem a apresentar correlações positivas elevadas. Por outras palavras, os estados bons e maus da natureza têm expressão nacional, quando não mesmo internacional, pelo que a suavização eficiente dos ciclos reclama um seguro concebido à escala nacional.¹⁰

19.4.2 Redistribuição

Praticamente ninguém é insensível à distribuição de bem estar. Cada um de nós tem uma opinião nesta matéria e legitimamente poderá preferir uma distribuição diferente da que existe. Nas sociedades ditas civilizadas, os cidadãos delegam no governo a autoridade para modificar a distribuição inter-pessoal de bem estar. Ora a política orçamental é um dos instrumentos mais eficazes e mais frequentemente utilizados para realizar este fim. Ao fornecer habitação gratuita a umas famílias e não a outras, o governo altera a distribuição de bem estar. O mesmo sucede quando garante um rendimento mínimo à população através de um esquema de subsídios. De igual modo, o governo redistribui bem estar entre indivíduos quando tributa o rendimento de uns a 25 por cento e o de outros a 40 por cento ou quando tributa o rendimento do trabalho e isenta o do capital.

¹⁰ No caso europeu, já se fala em mecanismos de estabilização a nível da própria União. Por enquanto, a discussão desenrola-se essencialmente no plano técnico. Atente-se, por exemplo, nas propostas discutidas em Forni e Reichlin (1999), Sorensen e Yosha (1998), Italianer e Vanheukelen (1997), Hammond e von Hagen (1997, 1995) e Méltz e Vori (1993). O tema é politicamente sensível pois mexe num reduto tradicional da soberania dos Estados-nação.

19.4.2.1 Argumento convencional

No contexto deste capítulo, surge naturalmente a questão de saber se a função redistribuição deve ser descentralizada. A resposta dominante na teoria económica é negativa e decorre novamente de um argumento de eficiência. Suponha-se que a função está totalmente descentralizada e imagine-se que o governo da jurisdição *A* decide adoptar uma estrutura fiscal mais progressiva do que nas jurisdições vizinhas. Para o efeito, aumenta a taxa de imposto sobre os rendimentos mais elevados e reduz a taxa sobre os mais baixos. Ora a mobilidade dos contribuintes tende a estragar a eficácia desta medida. Com efeito, os contribuintes com maior rendimento poderão escapar ao agravamento fiscal emigrando para as jurisdições vizinhas; ao mesmo tempo, os contribuintes de menor rendimento dessas jurisdições sentem-se atraídos por *A*. A consumação destes movimentos migratórios acaba por levar à falência da intenção do governo de *A*; consegue uma maior igualdade na distribuição do rendimento entre os respectivos contribuintes, é certo, mas por uma via perversa que é o empobrecimento da comunidade. Ao mesmo tempo, as comunidades vizinhas aplaudem já que as respectivas bases de tributação alargam-se sem que tenham contribuído para isso.

O exercício subnacional da função redistribuição desencadeia assim uma externalidade interjurisdicional. Em consequência, nenhum governo subnacional tem interesse em promover unilateralmente a redistribuição do bem estar. Quer dizer, mesmo que a lei lhes confira autonomia para o exercício da função, eles não a exercerão ou, se o fizerem, será a um nível inferior ao socialmente desejável. Como sabemos da teoria das externalidades, a resolução do problema reclama a coordenação de políticas redistributivas entre os governos envolvidos. Se as jurisdições não são suficientemente grandes para aproveitarem razoavelmente as economias de escala na administração fiscal e a mobilidade das bases for considerável, então a coordenação ideal poderá mesmo ser a centralização da função redistribuição. É este, em essência, o argumento dominante na ciência económica.

19.4.2.2 Reservas

É justo, no entanto, reconhecer algumas qualificações naquela recomendação. Primeiro, centralizar a função redistribuição não implica banir a tributação do rendimento ao nível regional nem mesmo ao nível local — veja-se, a propósito, uma sugestão concreta de tributação subnacional do rendimento segundo estas linhas em Baleiras (2001), Cap. 8.

Segundo, a gravidade da externalidade depende do grau de mobilidade das bases. É certo que o capital é bastante móvel, a tal ponto que, neste virar de milénio, a coordenação eficiente passa mesmo por uma resposta concertada ao nível internacional. Quanto ao trabalho, o grau de mobilidade não é o mesmo para todas as categorias profissionais e o problema coloca-se mais entre jurisdições pequenas do que entre jurisdições grandes. Com efeito, no primeiro caso é possível a um contribuinte rico em *A* reduzir a sua carga fiscal mantendo o emprego em *A* e mudando a sua residência para uma jurisdição adjacente (no caso da tributação se processar de acordo com o princípio da residência) ou mantendo a residência em *A* e mudando de emprego para uma jurisdição vizinha — no caso de tributação na origem. Os concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, bem como os concelhos de Faro e Loulé, são bons exemplos destas

possibilidades. Já no caso de as jurisdições envolvidas serem suficientemente grandes, a evasão fiscal é mais difícil (e, por conseguinte, a ineficiência de descentralizar a redistribuição é menor) pois requer tipicamente a mudança de residência e de emprego para outra jurisdição — cidade de Lisboa *versus* cidade do Porto ou cidade de Madrid, por exemplo.

Terceiro, mesmo que a função redistribuição esteja centralizada, pode haver vantagem em envolver os governos subnacionais na sua execução. Há quem afirme que estes, mormente os locais, conhecem melhor (do que o governo central) as preferências dos cidadãos em matéria de redistribuição — Pauly (1973). Assim, pode ter sentido o desenvolvimento de uma parceria do tipo mandante-mandatário na qual ao governo central caberia o papel de mandante e aos governos locais o de mandatário — através da recolha de informação sobre as condições de pobreza e disponibilidade a pagar e da monitorização das necessidades de assistência. Cumpre, aliás, notar que os municípios portugueses e britânicos desempenham este tipo de papel na política de rendimento mínimo concebida pelos respectivos governos centrais. Nos EUA, cerca de 70 por cento das despesas associadas a programas de previdência social é gerida por governos locais — Alesina *et al.* (1995).

Por último, encontram-se algumas iniciativas recentes na literatura que desafiam a prescrição convencional. É o caso de Hindriks (2001), que mostra como a consideração conjunta da regra de decisão colectiva e da mobilidade das bases pode contrariar o resultado convencional acima. Em concreto, o autor estabelece que mais redistribuição por parte de um governo local é um *equilíbrio de Nash* quando se verificam cinco condições: (i) em cada jurisdição, existe um imposto cuja receita é totalmente distribuída pelos seus residentes; (ii) a redistribuição é decidida por voto maioritário; (iii) o eleitorado é constituído por votantes ricos, que pagam o imposto, e por votantes pobres, que recebem o imposto; (iv) os pobres excedem os ricos em todas as jurisdições; (v) os pobres tornam-se relativamente mais móveis do que os ricos. O quadro de hipóteses parece demasiado exigente para poder destronar a posição convencional na literatura mas o argumento merece consideração. Investigação empírica futura poderá esclarecer-nos sobre a plausibilidade deste resultado e é de esperar que refinamentos analíticos subsequentes possam vir a legitimar uma conclusão mais geral.

19.4.3 Afectação

Finalmente, a política orçamental pode ainda ter como objectivo o fornecimento de bens e serviços — função afectação. O seu interesse é manifesto nos casos em que o mercado falhar a provisão eficiente no sentido de Pareto. Entre as razões mais frequentes para estas falhas, encontram-se monopólios naturais, externalidades, informação assimétrica e bens públicos. Em larga medida, o sector público pode ajudar a minorar o efeito nocivo das três primeiras causas através da provisão de incentivos correctos aos agentes envolvidos. Estes estímulos revestem sobretudo a forma de regulação de concentrações e tarifários, no caso dos monopólios naturais, e de direitos de propriedade, nos casos de externalidades e assimetrias de informação, envolvendo, por isso, recursos orçamentais relativamente diminutos. Os bens públicos são um tipo particular de externalidade mas constituem a justificação mais pertinente para a despesa pública na óptica da afectação, pelo que concentraremos neles os próximos parágrafos.

19.4.3.1 Provisão pública versus provisão privada de bens públicos

Em geral, a provisão privada de bens públicos não é eficiente. Isto sucede porque não há rivalidade no consumo de um bem público. De facto, na ausência de rivalidade e sem altruísmo nas funções utilidade individuais, a contribuição voluntária de um consumidor para o fornecimento de uma unidade adicional do bem ignora o benefício que essa unidade também proporciona a todos os outros consumidores — benefício externo. Assim, a quantidade que acaba sendo fornecida com pagamentos voluntários (provisão privada) é inferior ao nível socialmente óptimo — quantidade eficiente. Mais, se a exclusão de consumidores for inviável, são de esperar comportamentos “à boleia”,¹¹ estes comportamentos encolhem o universo de contribuintes, assim reduzindo ainda mais a quantidade fornecida. Os esforços da administração pública para ultrapassar estas limitações do mercado revestem a forma de incentivos à produção privada ou a produção pública do nível eficiente.¹² Em ambos os casos, falamos de provisão pública.¹³

19.4.3.2 Bens públicos locais

O âmbito geográfico dos benefícios proporcionados por um bem público varia bastante com o bem considerado. Esta observação tem a maior relevância para a justificação económica de governos subnacionais. Há bens públicos que geram satisfação a indivíduos residentes a centenas ou mesmo a milhares de quilómetros de distância do local onde (ou a partir do qual) são fornecidos. Pense-se, por exemplo, na *Base Aérea de Monte Real*, localizada próximo de Leiria. A esquadrilha de caças F-16 aí sedeadada tanto protege a população residente nas redondezas como a residente no Algarve, no Minho ou nas Ilhas. Esta infra-estrutura de defesa é um *bem público nacional* pois fornece benefícios a todo o país.¹⁴ Já uma esquadra de polícia (ou um quartel de bombeiros) ilustra um *bem público local* na medida em que os benefícios por ela proporcionados se circunscrevem a um subconjunto do território nacional. Um bem público nacional disponível numa determinada jurisdição tanto beneficia os residentes locais como os residentes nas outras jurisdições. Ao invés, um bem público local gera benefícios apenas para os indivíduos residentes numa determinada vizinhança do local de produção — só tem consumidores locais.

Feita esta distinção entre bens públicos nacionais e locais, podemos formular a mesma questão enunciada nas subsecções anteriores: é a função afectação descentralizável? A resposta é, em princípio, negativa no caso dos bens públicos nacionais e, em princípio, positiva no caso dos bens públicos locais. No primeiro caso, cada jurisdição subnacional, se maximizar o bem estar dos respectivos constituintes,

¹¹ Do inglês “free-riding”.

¹² Para um desenvolvimento da teoria dos bens públicos ao nível intermédio, ver, por exemplo, Barbosa (1997), pp. 7–36.

¹³ É sabido que, além do mercado, também o sector público pode falhar na provisão eficiente. Dificuldades na revelação de preferências dos consumidores-contribuintes e vários argumentos de economia política poderiam ser convocados para o efeito. Porém, tal análise extravasa o âmbito deste capítulo, sendo antes matéria de uma disciplina de economia pública.

¹⁴ O aparelho F-16 é um avião de combate supersónico. Quando utilizado próximo da velocidade máxima (Mach 2,05, ou seja, 2,05 vezes a velocidade do som — um pouco mais de 2.000 km/h), o território nacional torna-se até demasiado pequeno para ele. Um militar amigo contou ao autor que, iniciando a aceleração junto ao rio Minho, há que começar a reduzir logo que o avião atinge a

subestima o verdadeiro benefício marginal porque ignora o benefício fruído pelos não-residentes. Por esta razão, a eficiência na afectação de recursos reclama a centralização da provisão dos bens públicos nacionais de modo a internalizar completamente os benefícios externos associados à localização do bem.¹⁵

E no caso dos bens públicos locais? A provisão destes bens parece constituir finalmente a justificação económica para a existência de governos subnacionais mas, mesmo assim, a recomendação não é imediata. As duas próximas secções desenvolvem esta ideia.

18.5 Heterogeneidades espaciais e a descentralização da função afectação

Numa das obras de referência na literatura da descentralização orçamental, Wallace Oates estabeleceu formalmente o argumento convencional a favor da atribuição de responsabilidades de despesa aos níveis de governo subnacionais. O resultado é conhecido como *teorema da descentralização* — Oates (1972), p. 35. Como veremos já a seguir, é necessária alguma diversidade entre jurisdições subnacionais, em matéria de procura e/ou de oferta de bens públicos locais (heterogeneidade espacial), para que a descentralização da provisão pública faça sentido em termos económicos.

Proposição 19.1 — Teorema da descentralização: Seja um bem público com as seguintes características: (i) é consumido em subconjuntos geográficos (jurisdições) da população total; (ii) o custo marginal de provisão em cada jurisdição é constante e igual para o governo central e cada governo local. Nestas condições, o fornecimento da quantidade Pareto-eficiente em cada jurisdição pelos respectivos governos subnacionais é pelo menos tão barato quanto o fornecimento pelo governo central de uma qualquer quantidade igual em todas as jurisdições.

Demonstração: obtém-se directamente a partir da definição de optimalidade de Pareto e, por falta de espaço, é remetida para Baleiras (2001), Cap. 5. |

A intuição deste resultado é simples. Sabemos da microeconomia que a quantidade de bem público eficiente em cada jurisdição é a que maximiza o respectivo bem estar social. A decisão quanto à quantidade a fornecer é tomada por um governo e admitamos que os governos disponíveis agem para satisfazer os interesses dos respectivos consumidores-eleitores. Supõe o teorema que o governo central fornece uma quantidade uniforme de bem público local em todas as jurisdições. Ora, na medida em que as procuras locais difiram entre jurisdições, essa quantidade uniforme não maximiza o bem estar em todas as

Notas de rodapé, continuação da página anterior

velocidade máxima, sob pena de se invadir o espaço aéreo de Marrocos. Para uma visita virtual à casa desta esquadrilha, navegue até <http://www.emfa.pt/faping/ba5.htm>.

¹⁵ Em teoria, uma coordenação eficaz entre todas as jurisdições subnacionais que fruam benefícios também seria capaz de prover a quantidade eficiente. Contudo, exigiria um acordo que levasse todas as jurisdições a pagar o custo marginal da provisão em proporção dos respectivos benefícios marginais — uma espécie de *tributação de Lindahl*. Ora são conhecidas as dificuldades de implantação de acordos deste tipo (comportamentos “à boleia”) sempre que o número de parceiros envolvidos é grande. Por isso, esta possibilidade teórica é pouco realista sempre que estiverem em causa dezenas ou centenas de jurisdições.

jurisdições.¹⁶ Só um governo que se atenha em exclusivo aos interesses dos beneficiários da provisão, i.e., um governo subnacional, será capaz de fornecer a quantidade eficiente nessa localidade. A heterogeneidade espacial (na procura) é, pois, o elemento decisivo para justificar a função afectação ao nível subnacional. A Figura 19.3 ajuda a compreender este resultado.

Nesta Figura, usamos duas comunidades, A e B , como ilustração e exemplificamos a heterogeneidade espacial através de diferenças interjurisdicionais nos gostos. Assim, as preferências colectivas entre o bem público (g) e um bem privado compósito (y) são representáveis pelas curvas de indiferença u^A e u^B , respectivamente. A posição relativa das curvas mostra que os residentes em B apreciam o bem público relativamente mais que os residentes em A . Na Proposição 19.1 não há outras diferenças interjurisdicionais. Em particular, assume-se aí que o custo marginal de fornecimento do bem público em cada jurisdição é constante e independente do nível de governo que realiza a provisão. Seja este custo marginal dado pelo declive da recta orçamental CD — tomando-se, pois, o custo marginal do bem privado como preço numerário. Recorde-se que o bem público é local pelo que o seu fornecimento numa jurisdição não permite consumo na outra. Dito de outro modo, a não-rivalidade no consumo (natureza “pública” do bem) só existe no interior de cada jurisdição.

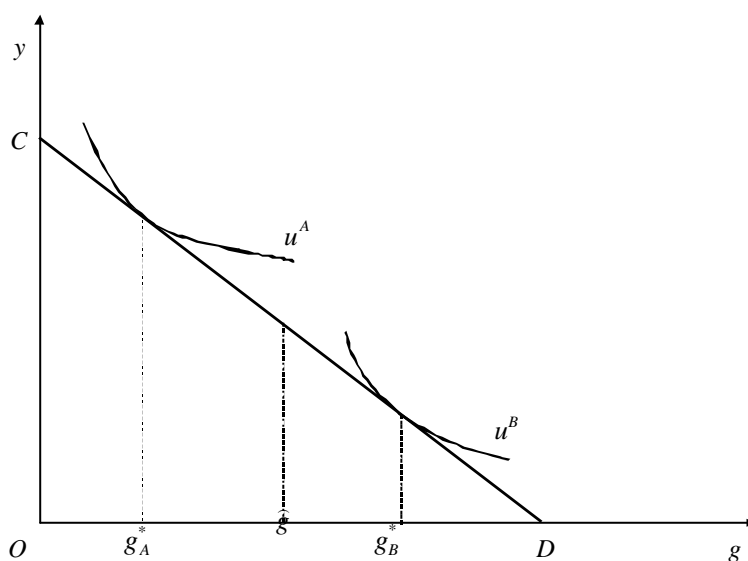


Figura 19.3 — O teorema da descentralização

Se a decisão quanto à quantidade produzida do bem público for tomada por governos subnacionais benevolentes, (i.e., que maximizam o bem estar dos respectivos constituintes), então os níveis g_A^* e g_B^* serão as quantidades fornecidas em A e B , respectivamente. Ao invés, se a decisão couber ao governo central e este fornecer uma quantidade espacialmente uniforme, então o mesmo nível \bar{g} será provido em cada

¹⁶ Perante uma grande diversidade espacial, é mesmo provável que não maximize o bem estar em nenhuma jurisdição.

jurisdição.¹⁷ A Figura 19.3 torna bem claro que, sob centralização, pelo menos uma comunidade fica pior face ao arranjo político alternativo — descentralização. Isto é verdade qualquer que seja a posição de \bar{g} em relação a g_A^* e g_B^* . Por outras palavras, uma mudança política em direcção à descentralização é um *movimento de Pareto*. Isto é, em essência, o argumento de Oates.

Apresentada a fundamentação básica para a existência de governos subnacionais e a descentralização da despesa pública, são oportunas três observações. A primeira serve para introduzir a expressão *federalismo orçamental*. O teorema da descentralização sugere a organização da função afectação num esquema federal, com determinados bens públicos (os nacionais e os locais sem diversidade espacial na procura) a serem oferecidos por governos com jurisdição sobre todo o território da economia em causa (governos centrais) e outros bens públicos (os locais com diversidade espacial na procura) a serem oferecidos por governos com jurisdição sobre subconjuntos daquele território. Por este motivo, a organização espacial das finanças públicas é conhecida na literatura económica como *federalismo orçamental*. Há pois lugar a falar em federalismo orçamental sempre que uma economia delega a política orçamental em diferentes níveis de governo, mesmo que o sistema político subjacente não seja federal.

A segunda nota alarga o âmbito da diversidade espacial subjacente ao teorema. A heterogeneidade espacial na procura é o argumento recorrente na literatura para justificar a descentralização da função afectação. Porém, também a heterogeneidade na oferta pode cumprir esse papel. Para compreender esta facto, basta notar que uma eventual divergência entre as duas localidades no custo de provisão do bem público local — em vez de divergência nas preferências — seria caracterizada por um mapa de preferências comum e duas rectas orçamentais com inclinações diferentes, uma para cada comunidade. Nestas condições, as quantidades óptimas de bem público também seriam obviamente diferentes nas duas jurisdições.

Finalmente, uma observação sobre a plausibilidade do resultado. Como vimos, a diversidade espacial na procura ou na oferta do bem público local é uma condição necessária para valer a pena descentralizar a sua provisão. Mas será esta premissa razoável? Cremos que sim em muitos casos. Uma observação informal da realidade portuguesa facilmente descortina heterogeneidades deste tipo. Por exemplo, será a apetência colectiva por educação nas escolas primárias a mesma numa comunidade jovem (onde as famílias com crianças até aos dez anos de idade representam, digamos, 30 por cento da população) e numa comunidade envelhecida — onde aquele peso não chega aos 5 por cento? E não está o país cheio de contrastes no rendimento por habitante? Recorrendo a dados do Instituto Nacional de Estatística [INE (1997)], estima-se que o poder de compra *per capita* em Faro e Manteigas (Serra da Estrela) constitui 134 e 46 por cento, respectivamente, da média nacional. Esta constatação implica que, mesmo que os dois concelhos enfrentem os mesmos preços relativos, a recta orçamental do consumidor-votante representativo não tem a mesma posição nas duas comunidades; logo, a quantidade óptima de bem público local é

¹⁷ Incapaz de observar as preferências próprias de cada comunidade, o governo central não conhece exactamente as quantidades ideais para cada uma, pelo que o melhor que consegue é fornecer um nível intermédio, \bar{g} . Ver uma qualificação deste ponto na

forçosamente diferente em Faro e Manteigas. Uma terceira evidência, agora quanto a diversidade espacial na oferta, está no custo marginal de fornecimento de um bem como o saneamento básico. Muito provavelmente, devido à existência de economias de escala (ver infra), o custo marginal é maior num concelho com pouca população e dispersa do que num outro com mais população e concentrada.¹⁸

18.6 Extensões do teorema da descentralização

Sendo necessária, a existência de idiosincrasias espaciais na procura ou na oferta do bem público local não é condição suficiente para recomendar a descentralização da respectiva provisão. A Figura 19.4 ilustra o que está em causa e identifica outros factores que devem ser ponderados antes de se decidir confiar a provisão de um bem público local a um governo subnacional. O teorema da descentralização é a base de partida para a tomada dessa decisão, como mostra o rectângulo central. Se o bem público local em causa não revelar heterogeneidade interjurisdicional na procura nem na oferta, então é inútil prosseguir: a sua provisão deve ser centralizada. Contudo, havendo sinais credíveis de diversidade espacial, a análise deve continuar e a decisão adiada até se ajuizarem os outros factores.

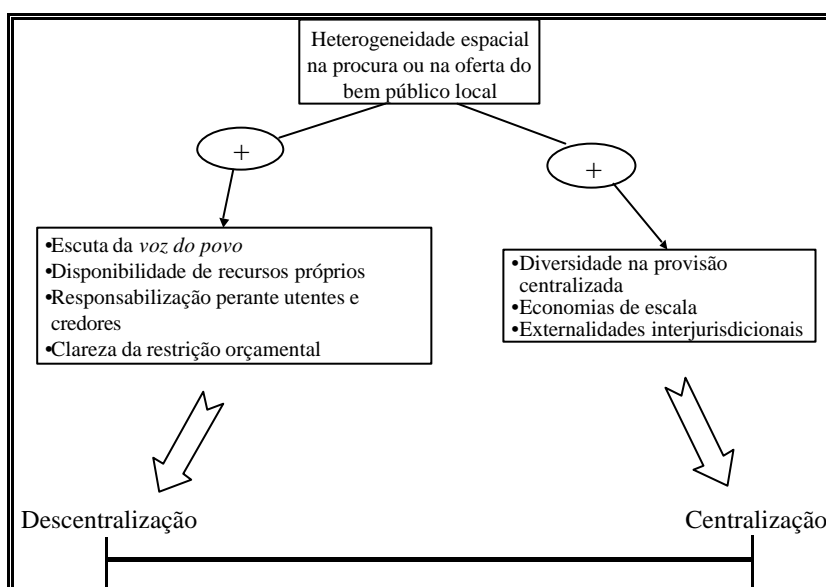


Figura 19.4 — Federalismo orçamental: um equilíbrio de argumentos contraditórios

Esses argumentos adicionais estão listados nos rectângulos laterais da Figura 19.4. De algum modo, eles questionam as hipóteses do próprio resultado de Oates. Decidir a qual nível de governo atribuir a afectação de determinado bem público é pois um exercício de ponderação entre os vários elementos relevantes, uns puxando a favor de um nível de governo inferior, outros a favor de um nível de governo

Notas de rodapé, continuação da página anterior

Subsecção 19.6.2 abaixo.

¹⁸ Como ilustração, contrastem-se os concelhos de São Roque do Pico e do Porto. As áreas são 144,3 e 41,7 km², respectivamente. Porém, com populações residentes de 3.770 e 263.940 indivíduos (estimativa reportada a 31/12/1998), as densidades populacionais são radicalmente diferentes: 26,1 hab/km² em São Roque do Pico e 6.335,6 hab/km² no Porto. Como é evidente, a montagem,

superior. A discussão neste texto é forçosamente breve por escassez de espaço, convidando-se o leitor para uma apresentação mais desenvolvida em Baleiras (2001), Scs. 5.3 e 5.4.

19.6.1 Argumentos pró-descentralização

O rectângulo esquerdo lista alguns factores que reforçam os méritos da provisão descentralizada. Basicamente, são incentivos político-económicos para que os governantes regionais e locais decidam os termos da provisão *no interesse das respectivas comunidades*. Com efeito, a Proposição 19.1 assume que os governos subnacionais maximizam o bem estar dos seus constituintes. Ora a plausibilidade desta hipótese é tanto maior quanto mais presentes estiverem os factores enunciados no rectângulo esquerdo.

Em primeiro lugar, para que as idiossincrasias espaciais se reflectam nas decisões orçamentais dos governos subnacionais, é necessário que um sistema político que ouça e identifique as aspirações das populações subnacionais. As eleições para escolher a liderança dos governos são um mecanismo indispensável em democracia para *canalizar a voz do povo*.¹⁹ Contudo, não chegam para este desiderato. Por um lado, a oportunidade de muitas decisões orçamentais concretas não pode esperar pelas eleições seguintes; por outro, a opção que um eleitor tipicamente faz num boletim de voto reflecte o seu juízo face a um pacote de medidas orçamentais e extra-orçamentais e, portanto, pode não fornecer uma informação suficientemente clara sobre uma questão orçamental específica — atente-se na dificuldade em encontrar a solução de equilíbrio no modelo do votante mediano quando está em causa uma decisão multidimensional.²⁰ Assim, quaisquer outros instrumentos de mobilização cívica são bem vindos. Uma imprensa regional e local livre, iniciativas de cidadãos, referendos, todos estes meios ajudam os decisores subnacionais a conhecer as preferências das respectivas comunidades.

Em segundo lugar, os governos subnacionais devem dispor de recursos próprios. Para que a provisão corresponda à procura, aqueles necessitam conhecer as disponibilidades a pagar dos consumidores-votantes. Ora estas dependem das preferências mas também das restrições orçamentais privadas. Logo, em princípio, quanto maior for a capacidade de financiar determinada despesa pública com receitas próprias, mais fácil se torna incorporar a restrição orçamental dos beneficiários na decisão de provisão pública — *princípio do utilizador-pagador*, Baleiras (2001), Sc. 6.1. Por esta razão, é bem vinda a autonomia dos governos subnacionais na gestão de taxas de utilização e impostos próprios e é encarada com desconfiança a excessiva dependência face a subsídios provenientes de outros governos.

Em terceiro lugar, a eficácia da descentralização da provisão reclama a responsabilização dos governos subnacionais. Com efeito, *conhecer* as preferências e as possibilidades orçamentais dos

Notas de rodapé, continuação da página anterior

exploração e a própria manutenção de uma rede de esgotos, por exemplo, não pode ter o mesmo custo por m³ de resíduos nos dois casos. Talvez por isto a percentagem de população residente servida por esta infra-estrutura seja muito superior no Porto.

¹⁹ Célebre expressão de Albert Hirschman citada por Oates (1993), p. 238, entre outros. Na tradição de Tiebout (1956), Hirschman sublinha um outro canal possível de afirmação da voz do povo, a *saída* — em bom português, *quem está mal, muda-se*.

²⁰ Vide, por exemplo, a revisão de literatura sobre a regra da maioria proposta por Enelow (1997).

destinatários da provisão subnacional é necessário mas não chega: é também preciso que as autoridades subnacionais actuem em conformidade com esse conhecimento. Por isso, tal como o governo central, também os governos regionais e locais devem ser responsabilizados pela sua actividade. Tendo o orçamento público dois lados, há contas a prestar aos beneficiários da despesa e aos contribuintes para a receita. A *prestação de contas* ajuda a alinhar os benefícios com os custos e, portanto, a garantir uma provisão tão eficiente quanto possível. Os mecanismos de revelação de preferências acima sugeridos também podem servir para prestar contas aos beneficiários da despesa. Todavia, sempre que possível, é vantajoso complementá-los com outras medidas, tais como a disseminação de informação aos utilizadores directos dos serviços públicos e a auscultação regular de representantes seus por parte dos administradores desses serviços. Quanto à responsabilização do lado das receitas, impõe-se a prestação de contas perante os contribuintes residentes e os contribuintes não-residentes. Na medida em que o governo central e a União Europeia contribuem para os orçamentos regionais e locais, torna-se legítima a fixação de condições para a utilização dos subsídios que transferem. Estas condições representam as preferências dos contribuintes não-residentes.²¹

Finalmente, a eficácia da descentralização será tanto maior quanto mais claramente definida estiver a restrição orçamental de cada governo subnacional. Uma gestão sã das finanças públicas requer regras precisas, transparentes e credíveis. Cada unidade governamental deve conhecer sem ambiguidade as suas competências em matéria de despesa e os seus limites em matéria de financiamento. Quando isto não acontece, colocam-se em risco as possibilidades dos governos subnacionais decidirem de acordo com o interesse dos respectivos constituintes. Infelizmente, não é raro o governo central introduzir volatilidade no sistema, ao substituir regras por comportamento discricionário²² ou ao não definir com rigor as consequências económicas, políticas e criminais de eventuais situações de insolvabilidade ao nível subnacional.²³

19.6.2 Argumentos pró-centralização

Refiramo-nos agora ao rectângulo direito da Figura 19.4, explicando o significado de cada entrada. Uma hipótese explícita do teorema da descentralização é a uniformidade territorial da provisão quando esta é assegurada pelo governo central. Com esta restrição, $g_A - g_B = 0$, é evidente na Figura 19.3, p. 12, que o bem estar máximo em cada comunidade é menor do que se tal restrição não existisse. Porém, não é a uniformidade propriamente dita que explica no teorema a suboptimalidade da opção centralização; qualquer quantidade arbitrariamente escolhida pelo governo central para os territórios *A* e *B* teria a mesma

²¹ Veja-se Baleiras (1995) para uma análise microeconómica dos efeitos que as condições típicas das transferências estruturais da União Europeia e do governo central português têm sobre o volume e o valor da despesa pública regional e local, bem como sobre a utilidade dos consumidores-votantes regionais e locais.

²² Em Portugal, já sucedeu. Em 1992 e 1993, a Lei do Orçamento do Estado suspendeu a regra de formação da então principal transferência para os municípios (Fundo de Equilíbrio Financeiro) e que se encontrava definida na Lei das Finanças Locais.

²³ Esta ambiguidade é frequente e prejudica o recurso ao endividamento por parte dos governos subnacionais. O tópico é desenvolvido em Baleiras (2001), Sc. 6.5.

consequência. A justificação na literatura para a incapacidade do governo central fornecer g_A^* em A e g_B^* em B decorre normalmente da escassez de informação. Confrontado com centenas ou milhares de jurisdições subnacionais, cada uma com a sua própria idiossincrasia, e um processo de decisão centralizado, o governo central é incapaz de distinguir exactamente todas as sensibilidades subnacionais — impossibilidade de sintonia fina; o melhor que consegue é ter uma percepção do que, em média, serão as preferências subnacionais. Isto racionaliza a escolha de \bar{g} como um nível intermédio, entre g_A^* e g_B^* . Ora teoricamente é fácil perceber que a centralização será tão boa quanto a descentralização se o governo central conhecer e fornecer os níveis ideais de cada comunidade — g_A^* e g_B^* na Figura 19.3. Recentemente, surgiu na literatura de economia política um trabalho que advoga essa capacidade do governo central, assim contestando a hipótese *oatesiana* de provisão uniforme. Referimo-nos a Besley e Coate (1999). Este artigo modela um sistema político representativo dos interesses subnacionais no governo central indutor da necessária sintonia fina. Com todas as jurisdições (através dos seus representantes) a terem a mesma oportunidade de jogar o papel decisivo na escolha de níveis de provisão local, a centralização é tão eficiente quanto a descentralização no fornecimento de bens públicos locais.

Uma segunda hipótese explícita do teorema da descentralização é a constância do custo marginal de provisão do bem público. Ora há muitos bens tipicamente fornecidos por governos subnacionais cuja tecnologia exhibe economias de escala. Pensemos, por exemplo, numa rede de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos. Trata-se de um equipamento colectivo onde os custos fixos têm um peso considerável, pelo que o custo médio tende a diminuir com o número de utilizadores da rede, pelo menos até um certo limite. Nestas condições, a partilha da rede por parte de várias jurisdições poderá reduzir o custo marginal em cada uma delas. A centralização é uma forma de partilhar infra-estruturas e, neste sentido, oferece um benefício a cada comunidade relativamente à opção de descentralização completa. Contudo, ao oferecer uma provisão espacialmente uniforme, a centralização ignora as idiossincrasias subnacionais na procura, o que é um custo para as comunidades subnacionais. Se aquele benefício exceder este custo, a centralização da provisão domina a descentralização em termos de bem estar social. Só uma análise casuística poderá dar indicações razoáveis sobre o efeito predominante. Em qualquer caso, deve ainda notar-se que uma adequada coligação (clube) entre autoridades subnacionais para prover em conjunto esse bem pode ser suficiente para ganhar os benefícios de escala sem comprometer demasiado a satisfação das idiossincrasias espaciais, constituindo-se assim como uma alternativa interessante à centralização absoluta.

A concluir, refiramo-nos a uma outra hipótese, esta implícita no resultado de Oates, que é a ausência de externalidades espaciais. Ora, por vezes, a provisão de um bem público por parte do governo da jurisdição A gera efeitos na utilidade de residentes noutras jurisdições. É o caso do *Parque da Cidade*, um espaço verde de grandes dimensões gerido pela *Câmara Municipal do Porto*. Esta amenidade, localizada próximo da fronteira com o concelho de Matosinhos, é fruída tanto pelos residentes do Porto (que são os contribuintes para a manutenção dessa amenidade) como pelos residentes em Matosinhos e, mesmo, noutros concelhos do país — e, portanto, não contribuintes para a provisão. Como é sabido da teoria económica, a provisão a cargo de uma entidade que não internaliza todos os efeitos gerados pela mesma é sub-ótima —

abaixo do nível eficiente no caso de externalidades positivas, acima do nível eficiente no caso de externalidades negativas. Em geral, a internalização dos efeitos externos requer uma coordenação entre os governos das jurisdições envolvidas. No entanto, quanto maior for o número de jurisdições afectadas por determinada externalidade, mais difícil é a negociação dessa coordenação e mais tentador se torna o endosso da internalização para o governo central.²⁴ Tal como no caso das economias de escala, a centralização oferece um benefício a troco de um custo, que é o afastamento da provisão face aos termos de troca preferidos por cada comunidade subnacional.

18.7 Competências na prática portuguesa

Nas secções anteriores, apresentámos uma série de argumentos económicos a ter em conta na definição das responsabilidades de despesa dos governos subnacionais. É claro que a partilha de responsabilidades entre níveis de governo é um exercício de poder e, como tal, há também razões políticas subjacentes a qualquer quadro de competências subnacionais.²⁵ Chegados aqui, afigura-se porventura interessante conhecermos o âmbito concreto da política orçamental cometido às Regiões e Municípios de Portugal. Assim, a presente secção apresenta, com o detalhe possível, as responsabilidades de despesa de cada nível de governo subnacional e dá uma ideia do peso orçamental de cada uma. Deve dizer-se que a moldura legal que enquadra o exercício daquelas responsabilidades foi revista há menos de dois anos e durante a mesma legislatura a que, em princípio, lhe garante alguma coerência interna.²⁶

19.7.1 Regiões

Dando cumprimento ao direito autonómico consagrado na Constituição, os arquipélagos dos Açores e da Madeira possuem estatutos político-administrativos próprios. Estes instituem órgãos de governo regionais que exercem autonomamente, no âmbito dos respectivos territórios, grande parte dos poderes do Estado — governo central na ordem constitucional portuguesa. Por outras palavras, há inúmeras matérias cuja competência de decisão no Continente cabe ao Estado e nos arquipélagos incumbe às regiões.

A autonomia política é particularmente visível nas receitas públicas. Com efeito, a Lei das Finanças Regionais atribui a cada região uma amplíssima liberdade fiscal. As regiões são competentes para lançar impostos próprios e para arrecadar a receita dos principais impostos nacionais cobrados nos seus territórios.

²⁴ Voltemos ao exemplo da esquadrilha de F-16. A sua localização no concelho de Leiria gera benefícios para os leirienses mas também para os residentes em todos os demais concelhos do país — se calhar, até poderia beneficiar muitas jurisdições locais espanholas. Na verdade, a produção de externalidades interjurisdicionais está ligadas ao âmbito geográfico dos benefícios/mafeícios gerados pela provisão; por isso, quanto menos “local” for determinado bem público, menos descentralizada deve ser a sua provisão. Ver qualificações deste princípio em Baleiras (2001), Subsc. 5.4.2.

²⁵ Matéria muito interessante, mas que, por limitações de espaço, não podemos abordar.

²⁶ Para as regiões, a actualização iniciou-se com a revisão constitucional de 1997 e terminou com as alterações de 1999 nos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas. No caso dos municípios, a revisão consistiu na aprovação do quadro de transferência de atribuições e competências (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro) e na aprovação do quadro de competências e regime jurídico de funcionamento — Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. A exposição seguinte sintetiza toda esta moldura legal. Como curiosidade, note-se que o enquadramento das receitas subnacionais também foi revisto nesta altura: Lei das Finanças Locais (Lei n.º

Mais, são ainda competentes para modificar, dentro de certos limites, esses mesmos impostos nacionais — IRS, IRC, IVA, Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Imposto de Selo. Quanto às despesas públicas, dado que as regiões exercem nos respectivos territórios muitas funções do Estado, também a margem de autonomia é considerável. Embora desconheçamos qualquer diploma legal que liste com rigor os bens por cuja provisão as regiões são responsáveis, é possível formar uma ideia acerca desta amplitude autonómica lendo o Quadro 19.2 abaixo. Este enuncia as matérias sobre as quais as regiões dispõem de competência legislativa própria.²⁷ É fácil intuir que a grande maioria destas matérias dá origem a provisão pública e tem consequências orçamentais para as regiões.

Quadro 19.2 — Matérias de interesse específico das regiões autónomas

a)	Valorização dos recursos humanos e qualidade de vida
b)	Património e criação cultural
c)	Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico
d)	Protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal
e)	Desenvolvimento agrícola e piscícola
f)	Recursos hídricos, minerais, termais e energia de produção local
g)	Utilização de solos, habitação, urbanismo e ordenamento do território
h)	Vias de circulação, trânsito e transportes terrestres
i)	Infra-estruturas e transportes marítimos e aéreos entre as ilhas
j)	Desenvolvimento comercial e industrial
l)	Turismo, folclore e artesanato
m)	Desporto
n)	Organização da administração regional e dos serviços nela inseridos
o)	Outras matérias que respeitem exclusivamente à respectiva região ou que nela assumam particular configuração

Fonte: Constituição da República Portuguesa, artigo 228.º, versão revista em 1997.

19.7.2 Municípios

A organização política municipal cobre a totalidade do território nacional e detém competências próprias que, ao contrário das regiões, não substituem as do Estado. A lei define com maior precisão as funções da despesa pública local, pelo que poderemos ser mais informativos do que na subsecção anterior. O Quadro 19.3 lista os domínios onde os municípios são competentes para intervir.

Saber a designação dos domínios de competência diz pouco sobre a real capacidade de intervenção dos municípios. Aliás, desta lista sobressaem domínios onde o envolvimento dos governos hierarquicamente superiores (regiões e governo central) também acontece. Por exemplo, na educação e na saúde, o Estado tem uma intervenção determinante, pelo que importa delimitar, tão bem quanto possível, a esfera de responsabilidade dos municípios. Acresce que ser competente para intervir em determinado domínio não significa necessariamente poder realizar despesa no mesmo. Felizmente, há legislação que permite ser mais informativo com um pouco de trabalho de sistematização. Devido à sua extensão, o resultado deste esforço

Notas de rodapé, continuação da página anterior

42/98, de 6 de Agosto) e Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro — em rigor, a primeira Lei das Finanças Regionais do país).

²⁷ Que não viole os poderes específicos dos órgãos de soberania.

de sistematização é apresentado em Anexo, no Quadro 19.8, onde se procurou identificar o que é que, em cada domínio, constitui competência exclusiva dos municípios e o que é que constitui competência partilhada com as regiões e o governo central. Deve dizer-se que este amplíssimo leque de competências não está totalmente concretizado no momento em que o presente texto é finalizado.²⁸ Seguem-se alguns comentários às competências orçamentais previstas para os municípios no âmbito da despesa pública.

Quadro 19.3 — Domínios de competência dos municípios

a)	Equipamento rural e urbano
b)	Energia
c)	Transportes e comunicações
d)	Educação
e)	Património, cultura e ciência
f)	Tempos livres e desporto
g)	Saúde
h)	Ação social
i)	Habitação
j)	Protecção civil
l)	Ambiente e saneamento básico
m)	Defesa do consumidor
n)	Promoção do desenvolvimento
o)	Ordenamento do território e urbanismo

Fonte: Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, artigo 13.º, número 1.

A primeira reacção é afirmar que, de uma maneira geral, aquele leque de competências, listado em Anexo, corresponde ao que a teoria económica recomenda. As responsabilidades residem claramente na função afectação, embora haja alguma latitude para opções redistributivas por parte dos autarcas — por exemplo, ao nível da promoção de habitação social. Nota-se o cuidado de deixar na esfera exclusiva de cada município as decisões de provisão com potencialmente menos problemas de escala e de externalidades interjurisdicionais, forçando-se a partilha de responsabilidades com os níveis superiores de administração no caso dos bens onde claramente as economias de escala ou os efeitos externos recomendariam a coordenação intergovernamental — gestão de museus de âmbito supra-municipal, limpeza e beneficiação de matas e florestas ou ainda programas de substituição de habitações degradadas, só para dar alguns exemplos. Oxalá os municípios e as respectivas comunidades saibam enriquecer os factores potenciadores dos ganhos de descentralização que expusemos na Subsecção 19.6.1.

O segundo comentário sublinha a amplitude do leque de responsabilidades que se prevê descentralizar. É, de facto, grande. Por um lado, isto é bom se os ganhos de eficiência na descentralização forem potenciados. Por outro, a amplitude suscita dúvidas quanto à capacidade prática de muitos governos locais absorverem com eficácia as novas funções. Num concelho como Barrancos (apenas 1.800 habitantes, um poder de compra *per capita* que é cerca de 39 por cento da média nacional e um orçamento de 0,4 milhões de contos) a capacidade administrativa é forçosamente menor que num município como Lisboa —

²⁸ Julho/Agosto de 2001. A Lei n.º 159/99 define os domínios e as respectivas competências que poderão ser atribuídos aos municípios no espaço de quatro anos — contados a partir de Setembro de 1999. Algumas competências já pertenciam aos municípios há muito tempo (por exemplo, a gestão de ruas e arruamentos), enquanto outras (por exemplo, a construção de passagens

535.740 habitantes, poder de compra de 314 por cento da média nacional e um orçamento de 104 milhões de contos.²⁹ É, pois, de prever no futuro próximo uma descentralização da despesa com geografia variável, já que a própria lei permite que nem todos os municípios recebam todas as competências.³⁰ Ora, ao estatuir deste modo, o Estado está a sinalizar aos municípios as vantagens do associativismo. Aquilo que, por razões de escala ou de externalidades interjurisdicionais, não for recomendável para um governo local isoladamente, pode ser adequado (entenda-se eficiente) para um conjunto de municípios vizinhos — um clube de municípios. Por exemplo, o planeamento e a gestão dos transportes colectivos numa área metropolitana poderão ser desenvolvidos com maior eficácia por uma autoridade metropolitana de transportes do que, de modo independente, por cada um dos 19 municípios da Área Metropolitana de Lisboa ou dos 9 municípios da Área Metropolitana do Porto.³¹

O terceiro comentário sublinha a visibilidade considerável de muitas atribuições conferidas aos governos locais. Por exemplo, do bom ou mau desempenho municipal em matéria de ruas e arruamentos, habitação social e abastecimento de água resultam diferenças em elementos básicos da qualidade de vida que os cidadãos facilmente apreendem. Por isso, independentemente da sua expressão orçamental, as atribuições de despesa dos municípios não são nada irrelevantes para a sociedade.

Como quarta observação, salientáramos o facto de nem todos os bens públicos cuja provisão é legalmente confiada aos municípios terem expressão orçamental. Com efeito, o valor que as tarefas de regulação (uso do solo, por exemplo), licenciamento (serviço de táxis) e fiscalização (ruído) tem para a sociedade excede em muito o custo dos recursos mobilizados pelas autarquias para estes fins.

Em quinto lugar, é útil sublinhar que da lista de competências no Quadro 19.8 resultam algumas recomendações sobre receitas públicas. Nesse Quadro, encontramos muitos bens com um elevado grau de rivalidade no consumo e possibilidade de exclusão de consumidores — mercados e feiras municipais, alojamento dos alunos do ensino básico, abastecimento de água canalizada, etc.. Ora bens com estas características não só podem como devem ser financiados, pelo menos em parte, através de taxas de utilização — tarifas. É o próprio teorema da descentralização (a essência económica dos governos subnacionais) que reclama a adopção deste modo de financiamento (princípio do utilizador-pagador) sempre que ele seja técnica e economicamente viável.³²

Notas de rodapé, continuação da página anterior

desniveladas em linhas de caminho de ferro) lhes poderão ser confiadas no futuro próximo, mediante diplomas próprios que fixarão os detalhes acordados entre o Estado e os municípios quanto às matérias transferidas e aos respectivos meios de financiamento.

²⁹ Dados relativos a 1998. Os valores orçamentais correspondem à execução de despesa sem activos nem passivos financeiros.

³⁰ Artigo 6.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

³¹ Para um aprofundamento desta ideia, veja-se Baleiras (1999). Aí, os clubes de municípios são apresentados como um nível intermédio de governação, entre o Estado e os municípios.

³² Tema aprofundado em Baleiras (2001), Sc. 6.2. Para uma apresentação normativa breve mas bastante incisiva e pragmática sobre receitas subnacionais, ver também Bird (1993).

Finalmente, é de notar que a lei prevê explicitamente responsabilidades de gestão e responsabilidades de investimento em inúmeros domínios — rede viária, distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, habitação social, drenagem e tratamento de águas residuais, etc.. Adiante daremos indicações sobre a importância relativa de ambas nas finanças municipais.

19.7.3 Informação estatística

Impõe-se um esclarecimento técnico prévio para evitar dúvidas na interpretação dos números abaixo. Por razões várias, entre as quais se poderá notar o acréscimo de eficácia na gestão, os órgãos de governo próprio de cada jurisdição podem delegar algumas competências em agências com autonomia financeira mas por si tuteladas politicamente: Fundos e Serviços Autónomos, no caso das Regiões, e Serviços Municipalizados, no caso dos Municípios. Conceptualmente, a administração pública subnacional integra então os órgãos de governo próprio (*administração directa*) e as respectivas agências (*administração indirecta*), aliás como sucede na administração pública central — constituída por Estado, Fundos e Serviços Autónomos nacionais e Segurança Social.³³ Dada a sua autonomia financeira, aquelas agências dispõem de contabilidade própria, pelo que a conta de qualquer administração subnacional exige um exercício de consolidação. Contudo, não encontramos informação disponível para consolidar com fiabilidade as contas regionais e as contas locais. Assim, os dados abaixo apresentados sobre as administrações central, regional e local referem-se apenas à administração pública exercida *directamente* pelos órgãos de governo próprios do Estado (essencialmente o Governo da República), das regiões (Assembleias e Governos Regionais) e dos municípios (Assembleias e Câmaras Municipais), respectivamente. Salvo indicação expressa em contrário, os dados abaixo referem-se à execução orçamental mais recente (ano de 1998) conforme as fontes indicadas.

Numa primeira comparação das Contas de Gerência, podemos verificar que, em termos relativos, os governos locais são, de entre a administração pública directa, quem mais privilegia a acumulação de capital. Com efeito, constata-se no Gráfico 19.1 que a despesa de capital representa 48 por cento da despesa total no caso dos municípios contra 31 por cento no caso das regiões e apenas 12 por cento no caso do Estado. É uma situação que já havíamos detectado em trabalhos anteriores — Baleiras (1997, 1994) — e que sinaliza diferentes especializações funcionais dos vários subsectores públicos. Contudo, impõem-se duas qualificações. Primeiro, o peso do capital na despesa pública total nada permite inferir sobre o efeito multiplicador do investimento público na economia; os múltiplos bens de capital têm efeitos diferentes sobre a actividade económica em geral e não temos nenhuma informação sobre os efeitos em presença. Segundo, os dados acima ignoram a administração pública indirecta; na medida em que alguns Fundos e Serviços Autónomos controlados pelo Estado (por exemplo, o *Instituto para a Construção Rodoviária* e o *Serviço Nacional de Saúde*) desempenham um importante papel no esforço de investimento, o peso da despesa de capital na administração pública central consolidada deverá ser bastante superior aos 12 por cento indicados no Gráfico 19.1.

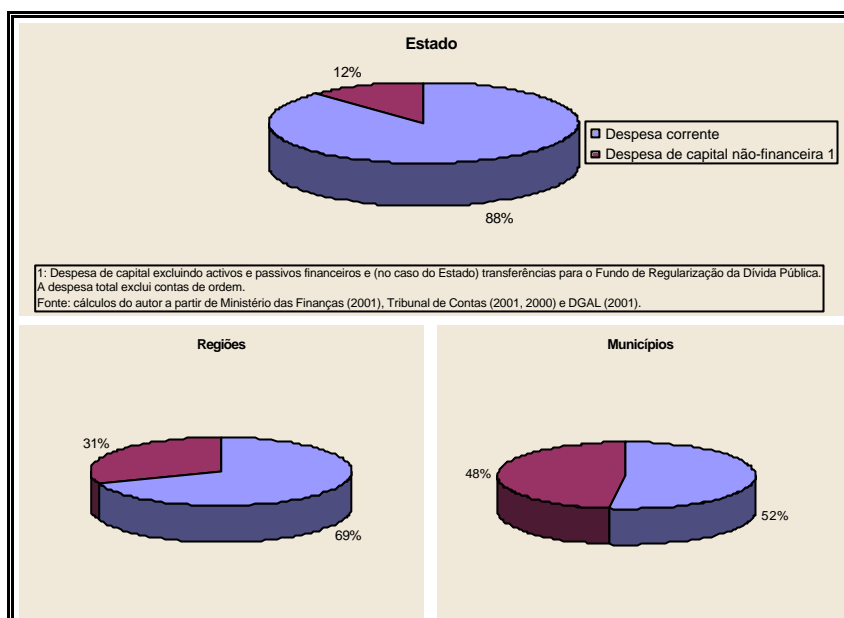


Gráfico 19.1 — Despesas corrente e de capital em 1998, por níveis de governo

No Quadro 19.4 temos uma decomposição mais detalhada da forma como os três níveis de governação gastam os seus recursos. Ao nível do Estado e das regiões, as principais aplicações são o pessoal (32 e 30 por cento, respectivamente) e as transferências correntes (40 e 29 por cento, respectivamente). As transferências são essencialmente subsídios, quer para outros subsectores públicos (onde avultam os já referidos Fundos e Serviços Autónomos e os Serviços Municipalizados), quer para empresas e particulares. As transferências contam relativamente menos ao nível local, o que não surpreende se pensarmos. É curioso notar que, estando mais próximo dos cidadãos, os municípios delegam muito menos a sua actividade em agências públicas, pelo que as transferências contam relativamente menos ao nível local. Ao invés, e por esta mesma razão, sobressai o esforço de investimento das autarquias locais —41 por cento da respectiva despesa total.

³³ De acordo com convenções internacionais, as agências que revistam a forma empresarial, ainda que constituídas por capitais exclusivamente públicos, não integram o conceito de administração pública. Isto é verdade para qualquer nível territorial.

**Quadro 19.4 — Composição económica da despesa pública em 1998,
por níveis de governo**

Unidade: percentagem	Estado	Regiões	Municípios
Despesa corrente	87,7	69,3	52,3
Pessoal	32,2	29,9	26,4
Bens e serviços correntes	3,9	5,7	16,5
Encargos correntes da dívida	11,0	3,9	1,4
Transferências correntes (inclui subsídios)	39,8	29,1	7,0
Outras despesas correntes	0,8	0,7	1,0
Despesa de capital não-financeira ¹	12,3	30,7	47,7
Investimento	2,6	25,6	41,0
Transferências de capital	9,5	5,0	6,5
Outras despesas de capital	0,1	0,0	0,2
Total ²	100,0	100,0	100,0
1: Despesa de capital excluindo activos e passivos financeiros e (no caso do Estado) transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública.			
2: A despesa total não inclui contas de ordem nem as operações excluídas em 1.			
Fonte: cálculos do autor a partir de Ministério das Finanças (2001), Tribunal de Contas (2001, 2000) e DGAL (2001).			

Dissemos acima que as regiões desempenham, nos respectivos territórios, a maioria das funções que o Estado executa no Continente. Terá então interesse verificar-mos quão diferentes são as prioridades de intervenção dos três executivos. Para o efeito, o Quadro 19.5 dá uma ideia do tipo de necessidades colectivas cuja satisfação os três governos pretenderam promover através da afectação das suas despesas. Verifica-se que o Estado canalizou em 1998 a impressionante fatia de 43 por cento dos seus recursos para o serviço da dívida pública. As fatias homónimas nas regiões são bastante inferiores mas a comparação não é legítima já que a dívida regional tem sido frequentemente assumida pelo governo central — ainda em 1998 a quase totalidade das respectivas amortizações foi paga pelo Estado.

**Quadro 19.5 — Composição funcional da despesa pública em 1998,
níveis central e regional**

Unidade: percentagem	Estado		RAA		RAM	
	A	B	A	B	A	B
Funções gerais de soberania	9,8	17,2	23,0	23,5	15,6	16,3
Serviços gerais da administração pública	3,1	5,4	não disponível	não disponível	15,5	16,2
Defesa nacional	3,3	5,8	não disponível	não disponível	-	-
Segurança e ordem públicas	3,5	6,2	não disponível	não disponível	0,1	0,1
Funções sociais	34,9	61,3	49,1	50,1	56,2	58,7
Educação	12,7	22,3	20,2	20,6	28,6	29,9
Saúde	10,2	17,9	19,3	19,7	17,6	18,4
Segurança e acção sociais	9,2	16,2	0,6	0,6	5,8	6,1
Habituação e serviços colectivos	1,9	3,3	5,4 ¹	5,5 ¹	4,3	4,5
Serviços culturais, recreativos e religiosos	0,9	1,6	3,6	3,7	-	-
Funções económicas	5,4	9,5	25,0	25,6	23,9	24,9
Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	1,6	2,8	8,2	8,4	6,5	6,8
Indústria e energia	0,6	1,1	5,4 ²	5,5 ²	0,4	0,4
Transportes e comunicações	2,5	4,4	9,0 ³	9,2 ³	14,5	15,1
Comércio e turismo	0,5	0,9	1,5 ⁴	1,5 ⁴	2,2	2,3
Outras funções económicas	0,2	0,4	1,0 ⁵	1,0 ⁵	0,3	0,3
Outras funções	49,9	12,0	2,9	0,8	4,3	-
Operações da dívida pública	43,1	-	2,0	-	4,3	-
Transferências entre administrações públicas	6,8	12,0	não disponível	não disponível	-	-
Diversas não especificadas	-	-	0,8	0,8	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100
A: Os pesos nesta coluna referem-se à despesa total do respectivo subsector público. Inclui contas de ordem, despesas de capital com activos e passivos financeiros e (no caso do Estado) transferências de capital para o Fundo de Regularização da Dívida Pública.						
B: Exclui o peso das operações da dívida pública (x) e recalcula os pesos da coluna A em conformidade (coluna B = [(coluna A) / (100 - x)]100). Totais podem diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.						
1: Habitação e equipamentos urbanos. 2: Comércio, indústria e energia. 3: Transportes. 4: Turismo. 5: Administração-geral. RAA: Região Autónoma dos Açores. RAM: Região Autónoma da Madeira.						
Fonte: cálculos do autor a partir de Ministério das Finanças (2001), Tribunal de Contas (2001, 2000) e DGAL (2001).						

Excluindo então as funções não-financeiras (*vide* colunas B), avultam as áreas sociais, absorvendo cerca de 60 por cento no governo central e na Madeira e 50 por cento nos Açores. Em qualquer caso, a

educação é a área mais importante, tendo representado, no ano em apreço, quase 32 por cento da despesa não-financeira da Madeira, contra 21 por cento nos Açores e 22 por cento ao nível do Estado. A intervenção económica é relativamente mais privilegiada pelos executivos regionais — pesos na casa dos 25 por cento, contra 10 por cento no caso do Estado. De algum modo, o atraso relativo dos arquipélagos impele os respectivos governos a envolverem-se mais na provisão de externalidades catalizadoras do crescimento económico, como são os casos dos transportes e do turismo. O maior peso que a despesa relacionada com agricultura e pesca tem nas ilhas deve-se à importância que o sector primário (ainda) revela nas economias insulares.

Olhemos agora com mais atenção para os municípios. Tendo o investimento tanta importância orçamental ao nível local, pode ser interessante conhecer o valor relativo das opções autárquicas nesta matéria. O Quadro 19.6 mostra que as autarquias locais investem sobretudo em obras públicas — quase 77 por cento dos 353,8 milhões de contos investidos em 1998. As obras mais significativas, em termos orçamentais, ocorrem na rede viária (19 por cento em viação não-rural e 13 por cento em viação rural) e na promoção de habitação social — 14 por cento. Trata-se de despesa com elevada visibilidade para os cidadãos; noutro estudo [Baleiras e Costa (2001)] tivemos oportunidade de mostrar que os municípios programam a despesa de investimento ao longo do ciclo político, notando-se um acréscimo da mesma nos dois últimos anos de cada mandato e uma redução na primeira metade do mandato seguinte. Os pesos dos esgotos e da água canalizada (6 e 4 por cento, respectivamente) podem parecer pequenos face à visibilidade pública destes bens mas convém notar que, em muitos concelhos, eles são fornecidos pelas autarquias de modo indirecto, através de empresas públicas ou institutos equiparados (os serviços municipalizados); nestes casos, as despesas de provisão não surgem nas contas de gerência municipais, o que explica a reduzida magnitude daqueles pesos.

Quadro 19.6 — Composição do investimento municipal

Ano de 1998, total nacional de 353,8 milhões de contos	
	% no inv. total
Construções	47,3
Viadutos, arruamentos e obras complementares	18,7
Viação rural	12,6
Esgotos	6,3
Construção de inst. recreativas e desportivas	4,8
Captação, tratamento e distribuição de água	4,2
Infra-estrut. para tratamento de resíduos sólidos	0,6
Outras	9,8
Edifícios	29,3
Habitação	13,7
Inst. recreativas, desportivas e escolares	5,2
Equipamento social	2,4
Outros edifícios	7,9
Maquinaria e equipamento	5,7
Terrenos	3,8
Material de transporte	2,1
Outros	2,0
Total	100,0
Totais podem diferir da soma das respectivas parcelas devido a arredondamentos.	
Fonte: DGAL (2001).	

A terminar, pode ser interessante sublinhar a heterogeneidade extrema dos municípios portugueses em termos da sua dimensão. O Quadro 19.7 é eloquente. Num universo de 306 municípios em 1998, basta

juntar 5 (!) para justificar 22 por cento da despesa local nacional. Os dez maiores municípios representam 29 por cento do total e pertencem todos às duas áreas metropolitanas do país — cinco em cada. A assimetria da distribuição é também patente nas outras estatísticas. Se qualquer um dos “dez maiores” gastou mais de 10 milhões de contos, a despesa média nacional não foi além dos 2,8 milhões de contos e metade dos 306 municípios despendeu menos de 1,4 milhões de contos.

Quadro 19.7 — Os municípios com maiores despesas em 1998

		Valor (10 ⁶ contos)	Peso (%)
1. ^a	Lisboa	103,9	12,0
2. ^a	Porto	31,2	3,6
3. ^a	Sintra	20,7	2,4
4. ^a	Loures	19,6	2,3
5. ^a	Oeiras	15,8	1,8
Total dos cinco mais		191,2	22,2
6. ^a	Vila Nova de Gaia	14,8	1,7
7. ^a	Cascais	14,5	1,7
8. ^a	Maia	11,4	1,3
9. ^a	Matosinhos	10,9	1,3
10. ^a	Gondomar	10,9	1,3
Total dos dez mais		253,6	29,4
Total da Administração Local		862,4	100,0
Médio		2,8	
Mediano		1,4	
<small>Despesa total excluindo as operações de capital com activos e passivos financeiros. Totais podem diferir da soma das respectivas parcelas devido a arredondamentos. Fonte: cálculos do autor a partir das Contas de Gerência municipais disponibilizadas pela Direcção-Geral das Autarquias Locais.</small>			

18.8 Conclusão

Em muitos concelhos pequenos do interior, os municípios são o empregador principal e em todo o território nacional a sua acção gera importantes efeitos na actividade dos agentes económicos, quer através da provisão de bens propriamente ditos (como saneamento básico e espaços verdes), quer através da regulação da actuação privada — uso do solo, por exemplo. Por maioria de razão, já que substituem a acção do Estado em larga medida, os governos regionais têm, nos Açores e na Madeira, uma influência considerável no tecido económico. Assim, a reflexão empreendida neste livro sobre “economia e desenvolvimento regional” não poderia esquecer os governos subnacionais.

No espaço cada vez mais globalizado em que a economia se está a transformar nos dias de hoje, a qualidade da governação é um atributo de relevância crescente para a afirmação das populações. Neste capítulo, aprendemos que a descentralização da função afectação pode ser uma mais-valia dessa qualidade. Analisámos os factores potenciadores e limitadores dos ganhos da descentralização e que devem ser ponderados na hora de escolher as responsabilidades de despesa pública a atribuir aos governos subnacionais. Só vale a pena equacionar a descentralização dos bens públicos locais que exibam heterogeneidade espacial na procura ou na oferta. Porém, o contexto institucional é determinante para a eficácia da descentralização. A capacidade dos governos subnacionais fazerem melhor que os governos de hierarquia superior reforça-se quando, aos níveis regional e local, existem determinadas características político-económicas, tais como: mecanismos de avaliação das aspirações e possibilidades dos consumidores-votantes, recursos públicos próprios, responsabilização dos governos subnacionais perante utentes e

credores, e restrições orçamentais públicas são. Ao seleccionar as competências para os governos regionais e locais, há ainda que ter em conta alguns factores inibidores da eficácia da descentralização, a saber: capacidade do sistema de representação política para diversificar adequadamente no território a provisão centralizada, economias de escala e externalidades interjurisdicionais.

Fazendo a ponte para a realidade, também procurámos neste capítulo inventariar as competências económicas concretas dos governos regionais e locais portugueses. Está em curso um processo de transferência de novas responsabilidades de despesa do Estado para os municípios que, grosso modo, respeita os argumentos da teoria económica. Houve ainda oportunidade para espreitar e comentar uma série de indicadores quantitativos sobre a actividade orçamental recente dos vários subsectores públicos nacionais.

Dada a influência considerável que exercem sobre as respectivas economias, os governos regionais e locais dificilmente poderão ser ignorados em qualquer estratégia de desenvolvimento. Ficaremos, pois, satisfeitos se este texto puder contribuir, de algum modo, para o conhecimento das virtualidades e insuficiências da governação subnacional.

Anexo — Listagem das competências municipais

Este Anexo apresenta a listagem exaustiva das competências próprias e partilhadas dos municípios portugueses, de acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Algumas destas responsabilidades já estão, de facto, atribuídas aos municípios, enquanto que outras pertencem ainda à administração central e carecem de regulamentação antes de transitarem para a órbita local. Aquele diploma estabelece um prazo de quatro anos para completar o processo de transferência de todas as competências previstas. As competências efectivamente cometidas às autarquias locais à data do referido diploma estão enunciadas na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro — arts. 64.º (municípios) e 34.º (freguesias).

Quadro 19.8 — Competências dos municípios portugueses

Competências exclusivas	Competências partilhadas
Equipamento rural e urbano	
Planeamento, investimento e gestão em: espaços verdes; ruas e arruamentos; cemitérios municipais; instalações dos serviços públicos municipais; mercados e feiras municipais.	
Energia	
Planeamento, investimento e gestão em: distribuição de energia eléctrica em baixa tensão; iluminação pública urbana e rural.	
Investimento em centros produtores de energia.	
Gestão de redes de distribuição de energia.	
Licenciamento e fiscalização de: elevadores; instalações para armazenamento e abastecimento de combustíveis, excepto as localizadas em rodovias regionais e nacionais; áreas de serviço a instalar em rodovias municipais.	Emissão de pareceres sobre a localização de áreas de serviço em rodovias regionais e nacionais.
Transportes e comunicações	
Planeamento, investimento e gestão em: rede viária municipal; rede de transportes regulares urbanos; rede de transportes regulares locais que operem exclusivamente na área do município; estruturas de apoio aos transportes rodoviários; passagens desniveladas em linhas de caminho	Emissão de pareceres sobre: definição das redes rodoviárias nacional e regional; utilização da via pública.

de ferro ou em estradas nacionais e regionais; aeródromos e aeroportos municipais.	
Licenciamento do serviço de táxi (fixação de contingentes e concessão de alvarás).	
Educação	
Construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de: educação pré-escolar; escolas do ensino básico.	
Gestão do pessoal não docente de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico.	
Prestação dos seguintes serviços na rede pública de ensino: transportes escolares; refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; alojamento dos alunos do ensino básico, em alternativa ao transporte escolar; apoio financeiro às crianças utentes da rede pré-escolar e do ensino básico, no domínio da acção social; suporte ao desenvolvimento de actividades extracurriculares na educação pré-escolar e no ensino básico.	Participação no apoio à educação extra-escolar.
Tarefas de planeamento: elaboração da carta escolar a integrar nos planos directores municipais; criação dos conselhos locais de educação.	
Património, cultura e ciência	
Planeamento, investimento e gestão em: centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais; património cultural, paisagístico e urbanístico do município.	Gestão de museus, edifícios e sítios classificados de interesse supra-municipal.
Classificação, manutenção e conservação de imóveis, conjuntos ou sítios considerados de interesse municipal.	Proposição de classificação de imóveis, conjuntos ou sítios, nos termos legais.
Apoio a: projectos e agentes culturais não profissionais; actividades culturais de interesse municipal; construção e conservação de equipamentos culturais de interesse local.	Participação na conservação e na recuperação do património e das áreas classificadas, em conjunto com entidades públicas, particulares ou cooperativas.
Tempos livres e desporto	
Planeamento, investimento e gestão nas seguintes infra-estruturas e equipamentos de interesse municipal: parques de campismo; instalações para a prática desportiva.	
Apoio a: actividades desportivas e recreativas de interesse municipal; construção e conservação de equipamentos desportivos e recreativos de interesse local.	
Licenciamento e fiscalização de recintos de espectáculos.	
Saúde	
Construção, manutenção e apoio a centros de saúde.	Apoio à prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições locais.
Gestão de equipamentos termais municipais.	Participação no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios.
	Participação nos órgãos consultivos de: estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS); acompanhamento e avaliação do SNS.
	Cooperação para a compatibilização da saúde pública com o planeamento estratégico do desenvolvimento concelhio.
	Participação no plano de comunicação e de informação do cidadão e nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde.
Ação social	
	Emissão de pareceres não vinculativos sobre investimentos públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio por outros níveis de governo.
Gestão e construção ou apoio à construção das seguintes infra-estruturas: creches, jardins-de-infância, lares, centros de dia e centros para deficientes.	Parceria com a administração central para apoiar instituições de solidariedade social em programas e projectos de acção social de âmbito municipal.
Habitação	
Provisão de habitação social através de: fornecimento de terrenos para construção; promoção de programas de habitação a custos controlados; fomento e gestão do parque habitacional de arrendamento social; proposição de programas de recuperação ou substituição de habitações degradadas.	Participação na viabilização de programas de recuperação ou substituição de habitações degradadas.
Promoção de programas de renovação urbana.	

Garantia da conservação e manutenção do parque habitacional privado e cooperativo, designadamente através da concessão de incentivos e da realização de obras coercivas de recuperação dos edifícios.	
Protecção civil	
Criação de corpos de bombeiros municipais.	
Planeamento, investimento e gestão de: quartéis de bombeiros municipais, nos termos da lei; infra-estruturas de prevenção e apoio ao combate a fogos florestais; instalações e centros municipais de protecção civil.	Articulação com outras entidades a execução de programas de limpeza e beneficiação de matas e florestas.
Construção e manutenção de quartéis de bombeiros voluntários, nos termos da lei.	
Apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários, nos termos da lei.	
Ambiente e saneamento básico	
Planeamento, investimento e gestão nos seguintes sistemas municipais: abastecimento de água; drenagem e tratamento de águas residuais urbanas; limpeza pública; recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos.	Participação nas tarefas de fiscalização do cumprimento da legislação regional ou nacional sobre: emissões de gases de escape dos veículos automóveis; ruído.
Gestão das áreas protegidas de interesse local	Participação na gestão das áreas protegidas de interesse regional ou nacional.
Criação de áreas de protecção temporárias de interesse zoológico, botânico ou outro.	Proposição de áreas protegidas de interesse local, regional ou nacional.
Limpeza das praias e zonas balneares e gestão dos respectivos equipamentos.	Participação na gestão de recursos comuns: hídricos; ar.
Manutenção e reabilitação da rede hidrográfica dentro dos perímetros urbanos.	
Instalação e manutenção de redes locais de monitorização da qualidade do ar.	
Licenciamento e fiscalização de: extracção de materiais inertes; pesquisa e captação de águas subterrâneas não localizadas no domínio público hídrico.	
Defesa do consumidor	
Promoção de acções de informação e defesa dos direitos dos consumidores.	
Instituição de mecanismos de mediação de litígios de consumo.	
Apoio a associações de consumidores.	
Promoção do desenvolvimento	
Criação de ou participação em: empresas municipais e intermunicipais; associações para o desenvolvimento rural.	Participação em sociedades e associações de desenvolvimento regional.
Criação ou participação em: agências de promoção do turismo local.	Parcerias na área do turismo: participação nos órgãos das regiões de turismo; colaboração na definição das políticas de turismo que digam respeito ao concelho.
Apoio à iniciativa local: criação de empregos; actividades de formação profissional; actividades artesanais e manifestações etnográficas de interesse local.	Gestão de subprogramas de nível municipal no âmbito dos programas operacionais regionais.
Apoio e criação de caminhos rurais.	Participação em programas de incentivo à fixação de empresas.
Planeamento de intervenções florestais.	Participação em órgãos consultivos: conselhos regionais agrários; Conselho Consultivo Florestal.
Licenciamento e fiscalização nos seguintes domínios: estabelecimentos comerciais; actividades industriais das classes C e D; empreendimentos turísticos e hoteleiros; explorações a céu aberto de massas minerais; povoamentos de espécies de crescimento rápido; equipamentos de metrologia.	
Elaboração do cadastro dos estabelecimentos comerciais, industriais e turísticos.	
Ordenamento do território e urbanismo	
Planeamento municipal em matéria de ordenamento do território e urbanismo: definição dos usos admissíveis do solo; delimitação das áreas de desenvolvimento urbano e construção prioritárias com respeito pelos planos regionais e nacionais e pelas políticas sectoriais; delimitação das zonas de defesa e controlo urbano, e das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística; programação da renovação de áreas degradadas e de recuperação de centros	Participação em tarefas de planeamento partilhadas com níveis de governo hierarquicamente superiores: na elaboração e aprovação do respectivo plano regional de ordenamento do território; proposição da integração e exclusão de áreas na Reserva Ecológica Nacional e na Reserva Agrícola Nacional.

históricos.	
Declaração da utilidade pública, para efeitos de posse administrativa, de terrenos necessários à execução dos planos de urbanização e dos planos de pormenor.	Licenciamento, precedido de parecer vinculativo do governo central, de construções nas áreas dos portos e praias.
Aprovação de operações de loteamento.	
Polícia municipal	
Possibilidade de criação de um corpo de polícia municipal nos termos e com intervenção nos domínios a definir por diploma próprio do governo central.	
Cooperação externa	
	Participação em projectos e acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Bibliografia

Referências científicas

Alesina, Alberto, Perotti, Roberto, e Spolaore, Enrico (1995), “Together or Separately? Issues on the Costs and Benefits of Political and Fiscal Unions”, *European Economic Review*, Vol. 39 (3-4), Abril, pp. 751–758.

Baleiras, Rui N. (2001), *The Economics of Multilevel Governance*, mimeo, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.

Baleiras, Rui N. (1999), “Regiões e Clubes de Municípios: Uma Abordagem Económica da Regionalização”, in Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (ed.), *Emprego e Desenvolvimento Regional — Vol. 1 (Actas do V Encontro Nacional da APDR, Universidade de Coimbra, 18 a 20 de Junho de 1998)*, Coleção APDR, N.º 3, Coimbra: pp. 227–239.

Baleiras, Rui N. (1997), *Local Finance in Portugal: Rules and Performance*, Working Paper N.º 320, Outubro, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia. Disponível em linha (<http://www.fe.unl.pt/FE/portugues/quemequem/servdoc/BAN/wp-1997.htm>). Também publicado como: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, *Documentos APDR*, N.º 8, Setembro de 1998.

Baleiras, Rui N. (1995), “Transferências para as Finanças Locais”, in ISEG (ed.), *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), pp. 365–386.

Baleiras, Rui N. (1994), *Finanças das Autarquias Locais*, Working Paper N.º 208, Janeiro, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia. Disponível em linha (<http://www.fe.unl.pt/FE/portugues/quemequem/servdoc/BAN/wp-1994.htm>).

Baleiras, Rui N. e Costa, José S. (2001), *To Be or Not To Be in Office Again, That is the Question: Political Business Cycles with Local Governments*, Working Paper N.º 402, Maio, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.

Baleiras, Rui N. e Gabriel, Fernando C. (1998), *Finanças Públicas Subnacionais na União Europeia*, Working Paper N.º 321, Janeiro, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia. Disponível em linha (<http://www.fe.unl.pt/FE/portugues/quemequem/servdoc/BAN/wp-1998.htm>). Also Também publicado como: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, *Documentos APDR*, N.º 9, Dezembro de 1998.

Banco Inter-Americano para o Desenvolvimento (1997), *Latin America After a Decade of Reforms*, Economic and Social Progress in Latin America, Relatório de 1997, Setembro, publicado para o Banco Inter-Americano para o Desenvolvimento, Washington, D.C.: John Hopkins University Press.

Banco Mundial (2000), *Entering the 21st Century*, Relatório do Desenvolvimento Mundial, edição de 2000, publicado para o Banco Mundial, Washington, D.C.: Oxford University Press.

Banco Mundial (1997), *The State in a Changing World*, Relatório do Desenvolvimento Mundial, edição de 1997, publicado para o Banco Mundial, Washington, D.C.: Oxford University Press.

Barbosa, António P. (1997), *Economia Pública*, Lisboa: McGraw-Hill.

Besley, Timothy e Coate, Stephen (1999), *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a Political Economy Analysis*, Working Paper N.º 7084, Abril, Cambridge (EUA): National Bureau of Economic Research (NBER).

Bird, Richard M. (1993), “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, Vol. 46 (2), Junho, pp. 207–227.

Enelow, James M. (1997), “Cycling and Majority Rule”, in Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice: a Handbook*, Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 149–162.

Forni, Mario e Reichlin, Lucrezia (1999), “Risk and Potential Insurance in Europe”, *European Economic Review*, Vol. 43 (7), Junho, pp. 1237–1256.

- Hammond, George W. e von Hagen, Jürgen (1997), “Insurance Against Asymmetric Shocks in a European Monetary Union”, in Jean Oliver Hairault, Pierre Yves Henin e Franck Portier (eds.), *Business Cycles and Macroeconomic Stability: Should We Rebuild Built-in Stabilizers?*, Boston, Dordrecht e Londres: Kluwer Academic, pp. 171–188.
- Hammond, George W. e von Hagen, Jürgen (1995), *Regional Insurance Against Asymmetric Shocks: an Empirical Study for the European Community*, Discussion Paper N.º 1170, Maio, Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Hindriks, Jean (2001), “Mobility and Redistributive Politics”, *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 3 (1), Janeiro, pp. 95–120.
- Italianer, Alexander e Vanheukelen, Marc (1997), “Proposals for the Community Stabilisation Mechanisms: some Historical Applications”, in Pantelis Capros e Daniele Meulders (eds.), *Budgetary Policy Modelling: Public Expenditures*, New International Studies in Economic Modelling, Londres e Nova Iorque: Routledge, pp. 51–77.
- Méltz, Jacques e Vori, Silvia (1993), “National Insurance Against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union”, *Recherches Economiques de Louvain*, Vol. 59 (1–2), pp. 81–104.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E. (1993), “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *National Tax Journal*, Vol. 46 (2), Junho, pp. 237–243.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- O’Sullivan, Arthur (2000), *Urban Economics*, quarta edição, Chicago: Irwin/McGraw-Hill.
- Pauly, Mark V. (1973), “Income Redistribution as a Local Public Good”, *Journal of Public Economics*, Vol. 2 (1), Fevereiro, pp. 35–58.
- Roig-Alonso, Miguel (1997), *Financing Systems for Intermediate Levels of Government: the Spanish Case*, comunicação apresentada no 37.º Congresso Europeu da “Regional Science Association”, Roma, 26 a 29 de Agosto.
- Sorensen, Bent E. e Yosha, Oved (1998), “International Risk Sharing and European Monetary Unification”, *Journal of International Economics*, Vol. 45 (2), Agosto, pp. 211–238.
- Ter-Minassian, Teresa (ed., 1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Papers prepared by the staff of the IMF, Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.
- Tiebout, Charles M. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5), Outubro, pp. 416–424.

Informação quantitativa

- DGAL (2001), *Receitas e Despesas Totais dos Municípios — 1998 e 1999*, Direcção-Geral das Autarquias Locais, documento em linha no dia 06/07/2001 (http://www.dgaa.pt/receitas_e_despesas_totais.htm).
- INE (2001), *Contas Regionais 1995–1999*, Instituto Nacional de Estatística, versão em linha no dia 06/07/2001 (<http://www.ine.pt/prodserv/indicadores/quadros.asp?CodInd=57>).
- INE (1997), *Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio*, Vol. 3, Gabinete de Estudos Regionais, Direcção Regional do Centro, Coimbra (Portugal): Instituto Nacional de Estatística.
- Ministério das Finanças (2001), *Relatório da Conta Geral do Estado — 1998*, Direcção-Geral do Orçamento, documento em linha no dia 30/07/2001 (<http://www.dgo.pt/cge/cge98/cge98-index.html>).
- Ministério das Finanças (1998), *Relatório Geral do Orçamento do Estado para 1999*, documento em linha no dia 06/07/2001 (<http://dgcp.pt/index98.html>).
- Tribunal de Contas (2001), *Parecer n.º 1-A/2001 (Parecer sobre a conta da Região Autónoma dos Açores — ano económico de 1998)*, Secção Regional dos Açores, Diário da República, II Série, N.º 66, 19/03/2001, pp. 4880-(1) a 4880-(191).
- Tribunal de Contas (2000), *Parecer n.º 4-A/2000 (Parecer e relatório sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1998)*, Secção Regional da Madeira, Diário da República, II Série, N.º 223, 26/09/2000, pp. 15694-(1) a 15694-(162).

Legislação

- Constituição da República Portuguesa, Assembleia da República, edição em linha consultada em 30/07/2001 (http://www.parlamento.pt/leis/constituicao_port/crp_97_3.html).
- Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro — *Lei de Finanças das Regiões Autónomas*.
- Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto — *Lei das Finanças Regionais*.
- Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro — *Quadro da Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais*.
- Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro — *Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias*.